

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 364

**Descentralização:  
Um Processo a Ser  
Acompanhado e  
Avaliado (ou do finja  
que eu finjo ao faça que  
nós vemos)**

Ronaldo Coutinho Garcia

JANEIRO DE 1995



*O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro do Planejamento e Orçamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**PRESIDENTE**

Andrea Sandro Calabi

**DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO**

Adilmar Ferreira Martins

**DIRETOR DE PESQUISA**

Claudio Monteiro Considera

**DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Luís Fernando Tironi

**DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17.º andar

CEP 20.020 — 010 — Rio de Janeiro — RJ

---

# SUMÁRIO

---

I INTRODUÇÃO

II AVIVANDO A MEMÓRIA

III AS DISPOSIÇÕES LEGAIS

IV FORMALIDADE E REALIDADE

V SOMAR, ORGANIZAR E RACIONALIZAR

VI FINALIZANDO

BIBLIOGRAFIA

---

**Descentralização: um Processo de Ser Acompanhado e Avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)**

Ronaldo Coutinho Garcia\*

\* *Técnico da Diretoria de Projetos Especiais do*

---

---

## I. INTRODUÇÃO

Este é um típico texto para discussão. Foi motivado por inúmeros debates havidos no IPEA e em outras instituições sobre a descentralização. Em todos eles surgiram dúvidas e questionamentos sérios que obrigam a uma reflexão mais demorada a respeito do tema e dos processos concretos de descentralização. Não é prudente prosseguir-se na transferência desordenada de atribuições e recursos — em suma, de poder — sem ter-se considerável clareza dos ganhos obtidos e sem evidenciar as vantagens de tal opção.

Não se defendem aqui posições contrárias à descentralização, pois não é pequeno o número de políticas públicas que podem se tornar mais eficazes quando executadas democrática e descentralizadamente e sob controle social. Muito se fala sobre a necessidade de aprofundar a descentralização de diversas ações hoje a cargo do governo federal. Esta seria a condição para torná-las mais efetivas e mais próximas das necessidades das populações e passíveis de serem submetidas à fiscalização da sociedade. Todavia, persiste uma certa confusão conceitual sobre o que seja *descentralizar*, *desconcentrar* e *democratizar* políticas públicas. Não é raro tomar-se estas três palavras quase que como sinônimas, referindo-as a processos distintos, cujas diferenças nem sempre estão perfeitamente identificadas.

O que é descentralizar? Como descentralizar? O que descentralizar? Devem ser descentralizadas a concepção e a elaboração das políticas ou só os recursos e a execução? A descentralização é sempre igual à democratização? Quem executa deve conceber? Ou a concepção deve ser elaborada de forma centralizada, porém democrática e participativa, para assegurar unidade de objetivos e o princípio de equidade? A desconcentração é sempre um processo que conduz à democratização? Ou, ao contrário, pode tornar as estruturas administrativas mais suscetíveis de manipulação e objeto de disputa pelos poderes políticos locais? A desconcentração substitui a descentralização?

Estas perguntas não vêm ao acaso. São freqüentes a cada vez que se discute a descentralização, a desconcentração e a democratização de alguma política particular. Não está devidamente estabelecido o que vem a ser cada um desses processos, o que distingue um do outro e o que deve ser adotado em cada caso específico.

Não se pretende responder a estas questões. Registra-se, apenas, a necessidade de fomentar debates e estudos sobre o tema, com vistas a esclarecer, demarcar, aprofundar conceitos, estabelecer metodologias e mecanismos apropriados às especificidades dos processos particulares. Isto é de todo necessário, caso queiramos tornar a ação governamental mais democrática, eficiente, eficaz e equitativa. E esta, acredita-se, é uma aspiração e uma demanda da sociedade.

---

---

## II. AVIVANDO A MEMÓRIA

Todavia, é preciso situar a discussão atual sobre a descentralização no marco de um processo que não começou hoje, e não restringi-la aos seus aspectos meramente operacionais, pois estes decorrem do sentido e do conteúdo que lhes são atribuídos.

São várias e distintas as forças impulsionadoras do debate (sobre) e do processo de descentralização. Historicamente, a primeira a se manifestar decorreu da crise financeira do setor público federal, instalada a partir da segunda metade da década de 70. Dado o centralismo então existente, os estados e municípios passaram a clamar por maior descentralização tributária, financeira e decisória, quando a União não mais tinha condições de repassar os recursos necessários ao financiamento dos programas e projetos executados por aquelas esferas de governo. Vêm daí o surgimento e a expansão do movimento municipalista e as pressões por uma reforma tributária e fiscal e por maior autonomia para os governos estaduais e municipais.

Uma outra força impulsionadora do debate sobre descentralização surgiu ao final dos anos 70 e início dos anos 80 com as lutas pela democratização do país. São as novas e diversas organizações da sociedade civil que, ao demandarem mudanças nas políticas públicas (saúde, educação, habitação e saneamento, emprego e salário, entre outras), colocaram sob crítica a natureza e a direção das ações de governo.<sup>1</sup> Estas entidades reclamavam maior presença do Estado, ao mesmo tempo em que cobravam maior eficiência e eficácia no atendimento ao público e serviços mais próximos das necessidades populares. Configuravam, no seu conjunto, movimentos pela restauração dos direitos civis e políticos, pela democratização das políticas governamentais, pela participação popular na sua definição e execução e por maior controle social das administrações públicas. Tais movimentos, ao fazerem avançar a democratização política do país, evidenciaram a necessidade de se repensar as atribuições e partilhas de responsabilidades, poder e recursos na prestação de serviços ao público e, com isto, ingressaram no debate sobre a descentralização, introduzindo uma concepção democrática a este processo, que não estava de todo presente na força impulsionadora anteriormente comentada.

Uma terceira força começa a se fazer sentir mais ou menos à mesma época da segunda. Ao findar a década de 70 o projeto neoliberal ganha substância com a ascensão ao poder de Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, na Inglaterra. As formulações iniciadas no Departamento de Estado norte americano, no BIRD e no FMI desde

---

<sup>1</sup> Existe uma vasta bibliografia sobre o tema; entre outros, podem ser citados os trabalhos de Barros, M.E.D.; Carvalho, R.Q.; Castro, C.M.; Garcia, R.C.; Gusso, D.; Lopes, L.A.; Peliano, J.C.P.; Souza, N.B.; Teixeira, P.C. In [Castro (1983)].

---

---

meados da década ganham foro de teoria oficial<sup>2</sup> das agências multilaterais, do governo dos Estados Unidos e das grandes empresas transnacionais. Validadas pelas políticas econômicas e sociais praticadas naqueles dois países, ingressa-se na era do Estado mínimo, da desestatização, da desregulamentação, da descentralização, da abertura comercial. Estes temas são alçados à condição de dogmas da "modernidade primeiro-mundista" e contrapor-se a eles é, imediatamente, ser rotulado de atrasado, dinossáurico, pré-moderno.

Tais concepções ajustam-se como uma luva aos interesses dominantes dos países centrais. Afinal, fragilizar os estados nacionais periféricos, retirando-lhes capacidade de organizar e defender projetos estratégicos, é fazê-los presa fácil dos processos de reestruturação tecno-produtiva e de globalização, liderados pelos países hegemônicos e operados pelo grande capital internacionalizado. Estes processos, ao contrário do proposto — integração e interdependência —, excluem e marginalizam países e regiões inteiras do mundo subdesenvolvido.<sup>3</sup> Some-se a isto os projetos de estabilização e de ajuste estrutural desenhados sob o mesmo enfoque e "exportados" às economias periféricas, cujo objetivo maior é torná-las abertas ao investimento financeiro externo e importadoras líquidas de bens e serviços (principalmente dos EUA, já que só ao sul do Equador a maioria dos produtos norte-americanos é competitiva).

No Brasil, ao iniciar-se a década de 90, a ideologia neoliberal havia conquistado bolsos, corações e mentes, orientando as políticas governamentais e introduzindo mudanças profundas na economia. Neste contexto, a discussão sobre a descentralização é fortalecida. Mas não como um meio para democratizar e aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, como foi a tônica das discussões durante a Assembleia Constituinte e, em alguma medida, consagrado na Constituição, em enunciados genéricos. Descentralizar passa a ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando-se em direção a um Estado mínimo.

Agora, descentralização é tomada como um quase sinônimo de municipalização. Em tudo que a prefeitura puder fazer bem, os governos estadual e federal não devem se intrometer. O município, por ser o território onde a ação estatal pode ganhar capilaridade e proximidade da população, passa a ser o destinatário da descentralização.

Não se leva em conta, no entanto, a enorme diversidade espacial e populacional dos municípios brasileiros, as diferentes capacidades operacionais e administrativas dos governos municipais, as variações nas

---

<sup>2</sup> Posteriormente, passou a ser conhecida como o Consenso de Washington.

<sup>3</sup> Ver Tavares e Fiori (1993).

---

---

competências técnicas e executivas, os níveis de organização das comunidades, o grau de articulação entre a sociedade organizada e os governos locais. E estes são aspectos a serem considerados ao se transferir poder, atribuições e recursos para a condução de políticas públicas descentralizadas.

Ademais, há outra dificuldade para que a descentralização seja identificada com municipalização. O Brasil possui um número relativamente pequeno de municípios diante de sua extensão continental e de sua grande população. Acrescente-se, ainda, a desigual distribuição da população e de atividades econômicas no espaço nacional: temos muitos municípios com imensas áreas e baixa densidade demográfica e alguns poucos com elevada concentração populacional e econômica. Dos quase cinco mil municípios, 70% possuem menos de 20 mil habitantes e 20%, de 20 mil a 50 mil habitantes. Ou seja, 90% dos municípios brasileiros têm população inferior a 50 mil habitantes.<sup>4</sup> Nestes, residem 55% da população mais pobre do país — os indigentes estimados pelo Mapa da Fome.<sup>5</sup> Se a descentralização deve ter um compromisso inarredável com a equidade, tem-se aí mais um desafio.

Os municípios com baixa densidade demográfica e grande extensão territorial quase sempre possuem estrutura econômica pouco diversificada e de base predominantemente agropecuária. Neles, os parques equipamentos e serviços públicos estão concentrados na sede municipal, sendo extremamente difícil e custoso disseminá-los por toda a área territorial, por causa da dispersão espacial da população. É nestes municípios que o poder oligárquico expressa-se em sua plenitude.

Nos municípios populosos, ao contrário, as dificuldades dizem respeito a administrar com eficiência as enormes e complexas estruturas requeridas para um atendimento satisfatório à maioria da população mais necessitada, quase sempre concentrada em uma extensa periferia urbana. Aqui, a grande escala contrapõe-se à conquista da eficácia e da equidade.

Esta é a realidade territorial, demográfica, social, política e econômica da rede de municípios do país. Se não for considerada em todos os seus aspectos, e em um certo nível de detalhe, muitas surpresas ocorrerão ao se descentralizar as políticas públicas em direção aos municípios. Tal processo pode até vir a ocorrer, só que não estarão asseguradas a eficiência, a eficácia e a equidade. E não será sinônimo de democratização.

É tendo em vista esta realidade que se propõe um esquema de acompanhamento e avaliação da descentralização sediado no governo

---

<sup>4</sup> Ver IBGE.

<sup>5</sup> Ver Peliano (1993).



---

---

federal. Talvez assim possa ser evidenciada a heterogeneidade e sejam estimuladas as propostas específicas que dêem conta da diversidade, mas assegurem uma visão nacional às políticas e reforcem a nacionalidade brasileira.

O que se segue é uma tentativa de pensar um aspecto do processo de descentralização de políticas públicas, tal como está se dando no Brasil, a partir de alguma experiência no âmbito do governo federal. Trata-se das dificuldades enfrentadas para o estabelecimento de critérios para a transferência de recursos a estados e, principalmente, a municípios, para a prestação de contas por parte dos beneficiados e para o atendimento de todos os requisitos constitucionais e legais regulamentadores do assunto. Entende-se necessário tratar deste particular aspecto porque nem sempre os resultados alcançados com a descentralização têm sido os melhores. Tampouco têm sido homogêneos os desempenhos dos diversos estados e municípios. Não há mecanismos de avaliação e acompanhamento do processo, assim como inexiste um sistema eficaz de prestação de contas ao público. E estes são necessários, seja para fundamentar reorientações e correções de processo, seja para sancionar (positiva ou negativamente) as práticas e comportamentos adotados nos diversos níveis de execução, ou ainda, e em particular, para facilitar a fiscalização por parte da sociedade. Do contrário pode-se estar incorrendo em injustiças ao se tratar igualmente desiguais e não se estar buscando a desejada equidade. Ficam prejudicados, também, os esforços para dar visibilidade às ações do governo e ampliar a participação popular na formulação e condução das políticas públicas.

### **III. AS DISPOSIÇÕES LEGAIS**

As leis de diretrizes orçamentárias têm reiterado que a destinação de recursos para atender a despesas com ações e serviços públicos de saúde, educação, assistência social e alimentação escolar obedecerá ao princípio da descentralização, sem contudo especificar como se opera tal princípio nem como se assegura a democratização.

Para aquelas finalidades, as transferências de recursos orçamentários da União para estados, Distrito Federal e municípios somente serão realizadas mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres. E isto só quando a unidade beneficiada comprovar que atende ao seguinte conjunto de exigências legais e constitucionais:

- a) instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos pela Constituição Federal;
- b) a receita tributária própria corresponde, em relação ao total das receitas orçamentárias, excluídas as operações de crédito, a pelo menos:
  - 20% no caso de estados e Distrito Federal;

- 
- 
- 3% em municípios com mais de 150 mil habitantes;
  - 2% para municípios com população entre 50 mil e 150 mil habitantes;
  - 1% no caso de municípios com população entre 25 mil e 50 mil habitantes;
  - 0,5% para municípios com até 25 mil habitantes;
- c) não realizou operações de crédito que excedessem o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- d) aplica, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino;
- e) não despende, com o pagamento de pessoal, mais de 65% do valor das respectivas despesas correntes.

Além destes requerimentos, há um outro conjunto de exigências referentes à comprovação de adimplência quanto a diversas disposições legais. Estas dizem respeito à correta aplicação de recursos anteriormente repassados e ao pagamento atualizado de encargos sociais. Assim, é necessário que a cada exercício financeiro os estados, o Distrito Federal e os municípios demonstrem que:

- a) não estão em dívida com a União, inclusive quanto às contribuições que financiam a seguridade social, às contrapartidas para esta finalidade em seus respectivos orçamentos e ao recolhimento do PIS/Pasep;
- b) têm recolhido pontualmente as contribuições para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;
- c) realizaram a aplicação apropriada dos recursos recebidos da administração pública federal, mediante convênios e similares, em exercícios anteriores;
- d) os projetos ou atividades contemplados pela transferências estão incluídos na lei orçamentária da esfera de governo pertinente.

À exceção dos recolhimentos do INSS e do FGTS, a comprovação dos fatos acima indicados tem de ser feita anualmente, em declaração do respectivo chefe do Poder Executivo, acompanhada de balancete sintético oficial referente ao exercício financeiro anterior, da lei orçamentária para o próximo exercício, e de documentos comprobatórios do atendimento das exigências. No caso do FGTS e do

---

---

INSS, exige-se comprovação trimestral dos recolhimentos, o que será confirmado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN/MF, através do SIAF.

Dos estados, Distrito Federal e municípios será exigida contrapartida aos recursos repassados pelo governo federal, que poderá ser composta por recursos financeiros ou bens e serviços economicamente mensuráveis e será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da unidade da Federação ou do município beneficiado. Seja como for, a contrapartida não poderá exceder 10% do valor do empreendimento nos estados localizados nas áreas da Sudam, da Sudene e na região Centro-Oeste. Nos demais estados e municípios a contrapartida não ultrapassará 20% do valor total.

Um tão extenso número de exigências não é feito por acaso ou por implicância do legislador. Com elas busca-se assegurar um mais adequado mecanismo de financiamento dos gastos sociais e uma melhor distribuição de encargos e responsabilidades entre os três níveis de governo.<sup>6</sup> Se os recursos são transferidos pelo governo federal, é mais do que razoável a prestação de contas de sua aplicação, não apenas para o poder central, mas para que o conjunto da sociedade saiba se os tributos pagos estão sendo bem aplicados.

Todas as determinações legais têm a sua razão de ser, ainda que se possa discutir se são as mais apropriadas ou se comportam mudanças ou adaptações. Instituir e arrecadar impostos é básico para a justiça social, um meio para se promover políticas redistributivas. No entanto, são amplamente reconhecidas a evasão e a sonegação fiscais, indicadores de que a arrecadação não se faz como deveria e como poderia ser. É voz corrente, também, que muitas prefeituras estão deixando de cobrar o IPTU e outros tributos de competência municipal, por razões políticas e eleitorais e porque as transferências federais e estaduais têm permitido custear a máquina e financiar os modestos projetos a que se propõem. Vale lembrar que 55% da população indigente do país vivem em municípios pequenos e na área rural, padecendo de todas as carências, da insuficiência de serviços sociais básicos e sem condições mínimas para uma vida digna.

Não é diferente a exigência quanto ao correto pagamento das contribuições e encargos sociais. Os últimos, em boa parte, são direitos do trabalhador, sendo o FGTS um fundo de sua propriedade. O não-recolhimento configura apropriação indébita e como tal deve ser tratado. As contribuições sociais destinam-se, em larga medida, a financiar as atividades de seguridade social, sendo a contribuição para o INSS uma de suas principais fontes. Inadmissível se torna, portanto, a não-

---

<sup>6</sup> *Não se quer dizer com isto que os atuais sistemas de financiamento das políticas sociais sejam adequados e estejam sendo suficientes para fazer frente às necessidades, nem que a vigente partilha de receitas e encargos esteja assegurando a mais eficiente e equitativa distribuição de atribuições. Este é um outro tema que não será aqui discutido.*

---

---

transferência para o órgão titular de sua gestão, pois a contribuição é descontada do salário dos trabalhadores. Neste caso está caracterizada a condição de *infidel depositário* de recursos públicos, o que constitui crime. Ademais, por ser a contribuição ao INSS uma das principais receitas do orçamento da Seguridade Social, é de todo injustificável que alguma entidade seja beneficiada com recursos deste orçamento se, ao mesmo tempo, deixa de recolher os tributos que a financiam.

O mesmo raciocínio se aplica às exigências de prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, da destinação de, pelo menos, 25% das receitas de impostos e transferências para educação e de que as transferências financeiras constem do orçamento do governo executor, alocados em projetos e atividades pertinentes. A primeira das exigências acima referidas é bastante óbvia. É necessário saber se um recurso está sendo devidamente aplicado antes de transferir novos montantes. A segunda exigência é uma determinação constitucional. A última é um imperativo da administração pública: todo recurso aplicado pelos governos deve constar do orçamento, pois esta é uma das formas de a sociedade tomar conhecimento dos gastos e poder fiscalizá-los, direta ou indiretamente, via seus representantes parlamentares.

#### IV. FORMALIDADE E REALIDADE

Se a legislação é a que foi apresentada — tendo a sua razão de ser —, o cumprimento das exigências é um processo complicado e burocratizado, cujos resultados são, no mínimo, duvidosos. A educação, a saúde e a assistência são atividades de natureza continuada e estão sob a supervisão de diversos organismos federais:<sup>71</sup> no MEC (secretarias, FAE e FNDE); no MS (FNS, Ceme, Inan, saneamento); no MBES (habitação e saneamento, LBA, Corde, FCBIA). Ademais, órgãos como o MIR (irrigação, desenvolvimento urbano, infra-estrutura básica), o Maara (pesquisa e extensão rural, defesa animal e vegetal, fiscalização de insumos e produtos, conservação do solo e da água, manejo integrado de microbacias, reforma agrária), o Ministério dos Transportes (estradas), entre outros, operam com transferências de recursos a estados e municípios obedecendo aos mesmos critérios e exigências.

Para habilitar-se a receber recursos (compulsórios ou negociados), o estado ou município deveria preparar uma enormidade de documentos e informações a cada vez que se dirige a um órgão federal. Na prática isto não tem acontecido, principalmente no referente às transferências para as atividades de natureza continuada.

---

<sup>7</sup> Este texto foi escrito em outubro de 1994. A nova administração federal, empossada ao iniciar-se 1995, promoveu alterações na estrutura organizacional, extinguindo ministérios e órgãos. Como ainda não é do conhecimento público a exata redistribuição de atribuições, optou-se por manter a referência original a entidades como o MIR, MBES, LBA e outros, na medida em que as funções deverão permanecer, sob a responsabilidade de outros órgãos.

---

---

Os organismos federais encarregados do acompanhamento, da avaliação e super-visão das políticas implementadas descentralizadamente não estão organizados para analisar as informações que lhes são remetidas, para cobrar providências necessárias e, muito menos, para analisar o desempenho do executor.

Um finge que acompanha e avalia e o outro finge que é acompanhado e avaliado. A consequência é que a população não sabe o que é efetivamente feito, o quanto se gasta, se alguns estados e municípios são mais eficientes e eficazes que outros. Todos reclamam da insuficiência dos diversos recursos, mas ninguém sabe a quanto chega a efetiva disponibilidade alocada a cada função ou atividade, pois múltiplas são as fontes, vários os órgãos responsáveis, inúmeras as diretrizes e prioridades para cada atividade (a depender do órgão formulador ou financiador).

Ao fim se tem um grande volume de trabalho e uma pequena produção. Um montante considerável de recursos é transferido para outras esferas de governo, a cada exercício, sem que se saiba se o destinado no exercício anterior teve a melhor aplicação. Não se sabe se todas ou pelo menos as principais exigências foram cumpridas, o que é inaceitável, pois a não obediência a algumas delas configura crime.

Independente da natureza do processo de descentralização em curso, da adequação e pertinência das exigências feitas, e mesmo sem se ter respostas para todas as perguntas levantadas no início deste texto, acredita-se existir um razoável consenso sobre a necessidade de acompanhar e avaliar políticas governamentais. Mais importante ainda é gerar informações apropriadas ao efetivo controle social das ações dos governos.

Em qualquer sociedade democrática configura-se procedimento elementar a instituição e a eficiente cobrança de tributos, a existência de orçamento inteligível pelo cidadão medianamente informado, a prestação pública de contas, a evidência de que os recursos comprometidos foram gastos conforme o previsto e com probidade, e os impostos e contribuições cobrados dos funcionários públicos tiveram a destinação estabelecida na lei, assim como a inclusão de todos os recursos recebidos pelo governo no orçamento público. E a população tem o direito de saber se tudo isto está sendo feito e como está sendo feito.

Se o governo federal recolhe tributos em todo o território nacional e os transfere aos governos estaduais e municipais, é justo e legítimo que se exija prestação de contas dos beneficiários das transferências para se poder informar aos cidadãos dos outros estados e municípios sobre o uso daqueles recursos para os quais deram a sua contribuição. Creio ser esta a lógica e a justificativa para a existência dos controles e das exigências

---

---

legais referidas. No entanto, aqui também prevalece o "faz-de-contas". O Estado nacional (Executivo, Legislativo e Judiciário) estabelece regras, mas o mesmo Estado as ignora. E isto não é boa prática, seja para a democracia, seja para a efetivação da cidadania.

A formalidade legal sistematicamente desrespeitada compromete as bases para o fortalecimento da institucionalidade democrática, amesquinha o espírito público, desvirtua o processo de governar, deseduca cidadãos e servidores da administração pública. Alguns poderão afirmar que o excesso de exigências torna impossível seu integral cumprimento. Faça-se, então, a devida revisão, mas antes seja provado que se buscou aumentar a racionalidade dos procedimentos, conseguiu-se a máxima eficiência e ainda assim a tarefa mostrou-se despropositada.

A seguir são apresentadas algumas idéias que foram suscitadas pela discussão mais demorada sobre as dificuldades enfrentadas na administração dos recursos da merenda escolar. Todavia, pelo anteriormente exposto, não se deve circunscrever o problema à esfera da FAE/MEC. Afinal, problemas assemelhados ocorrem em todos os órgãos que lidam com transferências financeiras para estados e municípios.

O que anima a pensar em uma perspectiva mais global é a suposição de que dificilmente haverá uma solução satisfatória para um único órgão, dadas as insuficiências de pessoal, informações, instrumentos, entre outras, a atingir a quase totalidade da administração pública federal. Assim, aparece como mais apropriado buscar a soma de esforços e recursos, a cooperação, a coordenação de propósitos e a obtenção de resultados maiores e melhores do que cada entidade governamental, *per se*, poderia conseguir.

## **V. SOMAR, ORGANIZAR E RACIONALIZAR**

É grande o número de órgãos federais que repassam recursos para os outros níveis de governo. Se todos devem assegurar-se de que os beneficiários destas transferências cumprem as mesmas exigências, apresenta-se como razoável que a demonstração de atendimento às normas e disposições legais seja feita apenas uma vez e sirva para todos os propósitos.

De igual maneira, tal procedimento só se justifica se for para efetivamente cumprir o objetivo de verificar se as exigências foram satisfeitas, pois, caso contrário, estar-se-á prosseguindo no jogo do "finja que eu finjo" e sonogando importantes informações ao público. E, tendo em vista as diferentes realidades municipais e estaduais, deve-se cuidar para que as transferências de recursos obedeçam a critérios que visem

---

---

aumentar a eficiência e a equidade na alocação e no gasto dos recursos públicos.

Acrescente-se, ainda, que nenhuma estrutura burocrática existente em qualquer dos órgãos setoriais estará dotada das condições para desempenhar adequadamente todas as tarefas necessárias ao processo. Por outro lado, algumas instituições têm atribuições que podem, se bem desempenhadas, facilitar o trabalho de conferir o atendimento das exigências e da prestação de contas. É o caso do MPS/INSS, que pode manter um cadastro atualizado sobre a adimplência de estados e municípios, e do MTb/Secretaria de Fiscalização, no que diz respeito às contribuições para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Quanto ao outro conjunto de critérios, cujo atendimento é condição para o recebimento de recursos, o que se propõe é a constituição de um grupo permanente de trabalho, integrado por representantes de todos os ministérios que façam sistemáticas transferências financeiras para os outros níveis de governo. Tal grupo, ou Comitê Interministerial Permanente de Acompanhamento da Descentralização - Cipad, teria a incumbência de verificar, ao início de cada exercício fiscal, se:

- a) a receita tributária própria corresponde ao estipulado em lei;
- b) os governos estaduais e municipais aplicam, no mínimo, 25% de suas receitas na manutenção e no desenvolvimento do ensino, e não despendem com o pagamento de pessoal mais de 65% do montante de suas despesas correntes;
- c) os projetos e atividades a serem beneficiados pelas transferências estão incluídos nos orçamentos respectivos.

Estas informações constam dos orçamentos públicos e podem ser analisadas. No entanto, há de se considerar que os orçamentos, no Brasil, são meramente autorizativos, respeitado um teto. Eles podem ser alterados durante o exercício e, principalmente, receber suplementações e abertura de novos créditos (mediante autorização legislativa). Tais práticas mudam, em profundidade, as proporções estabelecidas ao início da execução financeira. Por esta razão a verificação efetiva do cumprimento daquelas exigências só será possível com o cotejo do orçamento com o balanço (publicado com razoável defasagem temporal). Ainda assim, como o balanço incorpora apenas valores nominais, liberados ao longo do ano e sem indexação, o resultado final não espelha realidades monetárias equivalentes entre os diversos projetos e atividades no decorrer do exercício.

Uma situação como esta irá demandar um considerável esforço para acompanhar o real processo dos gastos públicos. A tarefa poderá ser facilitada caso se estabeleça um mecanismo que permita um fluxo de informações sobre as alterações procedidas nos orçamentos, no

---

---

momento em que ocorreram. Isto poderia ser alcançado mediante um convênio entre o governo federal (Cipad) e os poderes executivos e legislativos estaduais e municipais. A contrapartida federal seria o envio sistemático de informações sobre o acompanhamento e a avaliação da execução. Também seriam automaticamente notificados das liberações dos recursos e das avaliações os poderes executivos, os partidos de situação e oposição, o Poder Judiciário, os TCE's e entidades representativas da sociedade civil.

O Cipad deveria preparar formulários apropriados que resumissem as informações contidas nos orçamentos. Estas deveriam ser enviadas pelos beneficiários, sempre que possível, através de meio magnético, com vistas ao processamento eletrônico mediante programas adequados, e acompanhariam o orçamento anual.

Ao final do ano os dois conjuntos de informações seriam consolidados e comparados com o balanço relativo a cada município ou estado. Assim, ter-se-ia uma contabilidade pública que expressasse valores monetários constantes e sua apropriação pelos diversos projetos e atividades. Seria possível, então, proceder-se a avaliações globais do gasto público e do cumprimento das exigências legais.

Quanto à adequada aplicação dos recursos recebidos da administração pública federal, imagina-se a adoção de um esquema de avaliação que envolvesse todos os órgãos federais participantes do Cipad possuidores de estruturas desconcentradas pelas diversas unidades da Federação. O INSS, O MTb, o MEC e a FAE, o MS, o Maara e o Incra, a LBA, para citar alguns, dispõem de representações estaduais dotadas de pessoal técnico e recursos materiais com potencial para, mediante treinamento específico, realizar avaliações de desempenho e do cumprimento das exigências estabelecidas.

Imagina-se a constituição, em cada estado, de equipes interinstitucionais, formadas por profissionais com perfil apropriado e capacitadas em uma metodologia desenvolvida para o objetivo. As equipes de um estado percorreriam um certo número de municípios, selecionados mediante um plano amostral para cada exercício financeiro, e levantariam as informações necessárias. Nos anos seguintes outros municípios seriam visitados, até que se pudesse retornar aos primeiros.

Na avaliação das ações dos estados, o recomendável é que *não* seja feita por equipes residentes no próprio estado. Aqui adotar-se-ia um sistema "cruzado": equipes sediadas em uma unidade da Federação avaliariam um outro estado, de preferência que tivesse características socioeconômico-administrativas assemelhadas ao do de origem das equipes. Desta forma talvez pudessem ser evitadas as pressões políticas, as influências de ligações pessoais, entre outras.



---

---

Importa ressaltar que o objeto da avaliação é a ação substantiva, sua eficiência, efetividade e eficácia. Assim, por exemplo, na merenda escolar seriam verificados o custo unitário, a cobertura, o percentual de necessidades nutricionais atendido. Quando se tratasse de projetos, e não de atividades de natureza continuada, seria avaliada sua pertinência para a realidade local, seu impacto na mudança das condições de vida da população, a eficiência na execução (custo e cronograma).

O resultado das avaliações teria ampla distribuição, sendo remetido a autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a entidades da sociedade civil, às igrejas, aos partidos políticos, aos sindicatos, a organizações não-governamentais, ficando disponível para consulta pública em lugares apropriados.

Se a avaliação revelasse um quadro negativo, a autoridade executora receberia um comunicado do Cipad informando os pontos a necessitar de imediato reparo, e colocaria à disposição da administração pública assessoria técnica especializada para auxiliar na superação das dificuldades. Ao final de um prazo acordado seria procedida nova avaliação; caso não houvesse correção, as liberações subseqüentes de recursos seriam suspensas. A retomada do fluxo de recursos só se daria quando o Cipad declarasse que todas as pendências tivessem sido superadas, o que poderia ser objeto de constatação *in loco*.

Retornando à estrutura e ao funcionamento do Cipad, o que se propõe é o seguinte:

- a) seria integrado por dois servidores qualificados de cada ministério que possuísse representações estaduais e que operasse com transferências regulares a outros níveis de governo (atualmente o MEC, o MS, o Maara, o MPS, o MBES, o MIR, o MTb, o MAA e o MF);
- b) O INSS e o MTb/ Secretaria de Fiscalização forneceriam mensalmente a posição dos estados e municípios quanto ao recolhimento das contribuições ao INSS e ao FGTS;
- c) O MF/STN encaminharia, todo mês, um relatório sobre a inadimplência de estados e municípios;
- d) o Cipad prepararia informes mensais sobre o cumprimento das exigências e os resultados das avaliações realizadas, e os encaminharia aos ministérios integrantes do Comitê, aos governos estaduais e municipais, aos poderes legislativos, aos tribunais de contas e a entidades da sociedade civil;
- e) o Cipad seria coordenado pela Seplan/IPEA, que daria o suporte técnico, administrativo e financeiro para o seu funcionamento;

- 
- 
- g) os membros do Cipad teriam mandato de dois anos, renovável por mais dois, e seriam nomeados por decreto presidencial. A renovação dos membros se faria de forma tal que a cada vez só fosse substituído, no máximo, um terço dos integrantes.

## **VI. FINALIZANDO**

O processo de descentralização de políticas públicas ainda vai conhecer grandes transformações. É provável que seja acelerado, em futuro próximo, sem que tenham sido alcançadas as melhores definições e formuladas as melhores estratégias para implementá-lo. O que foi aqui tratado não conduz a definições nem a estratégias; tenta-se apenas contribuir para a diminuição dos desperdícios e dos jogos de aparência que têm predominado.

O principal objetivo deste texto foi o de colocar a questão do acompanhamento e da avaliação das políticas, para que os especialistas nas áreas setoriais (ou para aqueles que vêm se dedicando ou estão preocupados com a descentralização) possam formular alternativas para a realidade presente do processo de descentralização.

O acompanhamento e a avaliação de políticas públicas, executado centralizada ou descentralizadamente, são uma exigência da cidadania. Seus resultados devem ser amplamente divulgados para que a sociedade possa exercer o necessário controle sobre as ações dos governos. Um sistema como o apresentado pode ter o potencial de fornecer as informações apropriadas ao conhecimento público. Pode, ademais, contribuir para a redução das irracionalidades hoje facilmente encontráveis nas administrações públicas. Não resolverá tudo, é evidente, mas poderá ajudar. O que agora se espera é uma discussão detalhada para, se for o caso, aprofundar a proposta do Cipad.

---

---

## **BIBLIOGRAFIA**

CASTRO, C.M. *et alii*. *Do Sebastianismo aos grassroots: novas estruturas e formas de organização no Brasil*.— Brasília: IPEA/Iplan - CNRH, setembro de 1983.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luiz. *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

IBGE. Censo Demográfico de 1991.

PELIANO, Anna Maria T.M. (coord.) *O Mapa da fome III - Indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)*. — Brasília: IPEA, 1993.